

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ADERSON DE OLIVEIRA CALDAS

COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO ENTORNO ESTRATÉGICO DO BRASIL:

desafios para concretização e uma visão de solução.

Rio de Janeiro

2012

CC ADERSON DE OLIVEIRA CALDAS

COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO ENTORNO ESTRATÉGICO DO BRASIL:  
desafios para concretização e uma visão de solução.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: Professor Renato Petrocchi.

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2012

## RESUMO

Atualmente, o Brasil busca inserir-se no Sistema Internacional como um ator mais ativo. Para isso, o conceito de “*security community*”, de Karl W. Deutsch, vem sendo utilizado pelo nível político brasileiro como a resposta às aspirações brasileiras em termos de relações exteriores e assuntos de defesa. Neste trabalho, tal conceito é introduzido e suas principais características, tipos, pressupostos e dinâmicas de estabelecimento, são analisados de uma perspectiva construtivista de relações internacionais. Em seguida, o entorno estratégico brasileiro é identificado e analisado quanto à possibilidade de formação de tal arranjo entre estados, sendo apontado um possível caminho para o estabelecimento de uma comunidade de segurança no entorno estratégico do Brasil.

**Palavras-chave:** Brasil, entorno estratégico, construtivismo, Comunidade de Segurança.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABACC</b>	– Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares.
<b>ABC</b>	– Argentina-Brasil-Chile.
<b>AMIA</b>	– <i>Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas.</i>
<b>BRICS</b>	– Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul.
<b>CDEAO</b>	– Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental.
<b>CDS</b>	– Conselho de Defesa Sul-americano.
<b>CLPC</b>	– Comissão de Limites da Plataforma Continental.
<b>CNUDM</b>	– Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar.
<b>COLBRA</b>	– Colômbia-Brasil.
<b>COMBIFRON</b>	– Comissão Binacional de Fronteira.
<b>CPLP</b>	– Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.
<b>END</b>	– Estratégia Nacional de Defesa.
<b>EUA</b>	– Estados Unidos da América.
<b>FARC</b>	– Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.
<b>FTM-UNIFIL</b>	– Força-Tarefa Marítima das Nações Unidas no Líbano.
<b>G20</b>	– Grupo dos Vinte.
<b>IBAS</b>	– Índia-Brasil-África do Sul.
<b>LCM</b>	– Linhas de Comunicação Marítimas.
<b>MERCOSUL</b>	– Mercado Comum do Sul.
<b>MINUSTAH</b>	– Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.
<b>MRE</b>	– Ministério das Relações Exteriores.
<b>ONU</b>	– Organização das Nações Unidas.
<b>ONGs</b>	– Organizações Não-Governamentais.
<b>OTAN</b>	– Organização do Tratado do Atlântico Norte.

<b>OTCA</b>	– Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.
<b>PDN</b>	– Política de Defesa Nacional.
<b>PEBRA</b>	– Peru-Brasil.
<b>PETROBRÁS</b>	– Petróleo do Brasil S.A.
<b>PIB</b>	– Produto Interno Bruto.
<b>RI</b>	– Relações Internacionais.
<b>SI</b>	– Sistema Internacional.
<b>SIPRI</b>	– <i>Stockholm International Peace Research Institute.</i>
<b>TF</b>	– Tríplice Fronteira.
<b>UNASUL</b>	– União das Nações Sul Americanas.
<b>URSS</b>	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.
<b>VENBRA</b>	– Venezuela-Brasil.
<b>ZOPACAS</b>	– Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>COMUNIDADE DE SEGURANÇA DE KARL W. DEUTSCH.....</b>	<b>9</b>
2.1	Conceito e contexto.....	9
2.2	Uma visão construtivista das Comunidades de Segurança.....	10
2.3	Tipos, pressupostos e dinâmica de evolução.....	14
<b>3</b>	<b>POSSÍVEL COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO ENTORNO DO BRASIL</b>	<b>18</b>
3.1	O Cone Sul.....	19
3.2	A Amazônia Continental.....	24
3.3	Questões gerais do espaço sul-americano.....	28
3.4	O Atlântico Sul.....	31
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil deseja construir em nosso entorno uma ‘comunidade de segurança’, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável. (AMORIM, 2012).

A frase acima, declarada pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa, Embaixador Celso Amorim, em recente Aula Magna proferida na Escola de Guerra Naval sobre o tema “A Política de Defesa de um País Pacífico”, surge, no contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro do início do século XXI, como uma consolidação do rumo para o qual os esforços nacionais estão sendo orientados nesses temas. Mais do que uma política de governo, a mesma pode ser fixada como a política do Estado Brasileiro para tais assuntos, alinhada com as ações executadas nos últimos vinte e quatro anos se considerarmos como marco inicial para essa discussão – para não voltarmos a períodos anteriores à consolidação democrática no Brasil – a Constituição Federal de 1988, principalmente o descrito em seu Preâmbulo e em seu art. 4º, nos quais o Estado brasileiro declara como um de seus valores supremos e um dos seus princípios regentes de relações internacionais a busca pela solução pacífica de controvérsias (BRASIL, 1988).

Citado inicialmente em 1957<sup>1</sup>, o conceito e a aplicação da expressão “comunidade de segurança” permaneceu relegada a um plano secundário no estudo das relações internacionais durante boa parte do século XX por diversas razões, mas principalmente em virtude da bipolaridade existente entre as duas superpotências da época, os Estados Unidos da América (EUA) e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as quais afiançaram, pelo meio século vindouro, a preponderância da análise realista das relações internacionais, onde a anarquia do Sistema Internacional (SI)<sup>2</sup>, a primazia do Estado e a natureza perversa do ser humano prevaleceram (ADLER; BARNETT, 1998). Entretanto, com

---

<sup>1</sup> Apesar de ter sido inicialmente proposto no início dos anos 1950, mas sem o completo tratamento teórico e empírico (ADLER; BARNETT, 1998, p. 6).

<sup>2</sup> Meio onde se processam as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos (MERLE, 1981).

o fim da Guerra Fria (1991) e a dissolução do bloco soviético, iniciou-se um novo momento nas relações internacionais, o qual permite no mínimo, a possibilidade de uma revisão do trato entre os diversos atores reconhecidos pelo SI atualmente<sup>3</sup>. Talvez até um momento de transição, de uma certeza realista preponderante para uma nova realidade que ainda não pode ser definida a contento.

Nesse contexto revisionista e de transição, alguns Estados, entre eles o Brasil, surgem com a capacidade não só de participar mais ativamente da “orquestra internacional”, senão de reger, em diversos graus e em teatros regionais, suas próprias “orquestras regionais”, sobretudo pelos recentes insucessos das grandes potências em implantar no resto do mundo, até mesmo por meio da força, a visão liberal-democrata do ocidente<sup>4</sup>.

Assim, o propósito desta monografia é analisar a escolha realizada pelo nível político brasileiro para a modelagem da organização regional de defesa em seu entorno, a qual pode ser considerada como base para a definição da maneira pela qual o Brasil intenta consolidar sua posição em seu entorno estratégico e como pretende se projetar frente aos outros atores regionais e mundiais, visando a identificar um possível caminho para alcançar tal consolidação e projeção.

No conteúdo deste trabalho, relembremos o conceito de comunidade de segurança e o contexto no qual o cientista político Karl Wolfgang Deutsch (1912-1992) inicialmente formulou tal suposição teórica. Também apresentaremos, para maior entendimento desse trabalho, uma breve ideia da visão construtivista das relações internacionais, na qual há uma abordagem mais sociológica dessas relações e onde as reflexões de Deutsch encontraram pressupostos muito favoráveis. Também citaremos, através dos estudos do autor supracitado, os tipos de comunidade de segurança e, por meio de um

---

<sup>3</sup> Estados, Organizações Intergovernamentais e Forças Transnacionais (PECEQUILO, 2008).

<sup>4</sup> Os recentes conflitos no Iraque e no Afeganistão são exemplos desse argumento.



modelo heurístico desenvolvido pelos autores Emanuel Adler e Michael Barnett, as fases da evolução típico-ideal dessas comunidades.

A seguir, identificaremos o entorno brasileiro e buscaremos, nesse entorno e em um quadro temporal limitado até o primeiro trimestre do ano de 2012, elementos que afirmem ou neguem a possibilidade de formação de uma comunidade de segurança, bem como quais poderiam ser os caminhos a serem adotados pelo Brasil e seus vizinhos na formação de uma comunidade de segurança no entorno estratégico do Brasil.

## 2 COMUNIDADE DE SEGURANÇA DE KARL W. DEUTSCH

Os anos 1950 viam o mundo ainda sendo apresentado à nova realidade da recém-instaurada Guerra Fria (1947-1991): a II Guerra Mundial (1939-1945) havia acabado poucos anos atrás e a aliança militar então construída para se contrapor à ameaça nazifascista na Europa havia se dissolvido frente aos interesses maiores dos Estados vencedores. O mundo bipolar estava se formando: em 1949, onze Estados europeus e os EUA fundaram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, em 1955, a ex-URSS fundou, junto aos seus Estados satélites, o Pacto de Varsóvia. Entretanto, ainda não se tinha a ideia completa do porvir e, além do novo embate que surgia, o trauma do último grande conflito ainda ressoava nas mentes de todos, inclusive dos cientistas políticos que buscavam novas possibilidades para as relações internacionais.

Nesse contexto, Deutsch introduz suas reflexões que consideraram a possibilidade de mudança pacífica nas relações internacionais através da interação estatal e social para superar a situação básica anárquica do SI e da influência de instituições internacionais e regionais (FLEMES, 2005, p. 223). Para entendermos suas reflexões, faz-se mister apresentar a conceituação e o caráter regional de comunidade de segurança dados por Deutsch.

### 2.1 Conceito e contexto

Segundo o autor, em uma comunidade de segurança “há uma garantia real de que os membros dessa comunidade não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma” (DEUTSCH *et al*, 1957, p. 5. Tradução nossa). Mais tarde, em outro artigo, o conceito expresso acima é ampliado:

[...] Uma comunidade de segurança [...] é um grupo que se tornou integrado – em que a integração é definida como a obtenção de um sentido de comunidade, acompanhado de instituições ou práticas formais ou informais, suficientemente

fortes e difundidas para garantir mudanças pacíficas entre os membros de um grupo com segurança razoável por um longo período de tempo. (DEUTSCH, 1961. p. 98. Tradução nossa).

Cabe aqui destacar não só o contexto temporal no qual se inserem as reflexões de Karl Deutsch como foi anteriormente apresentado, mas também o geográfico, uma vez que no conceito de comunidade de segurança pode-se notar um forte componente regional, expressado quando o autor condiciona a existência da comunidade ao grupo que a compõe, e não ao SI como um todo, pois é importante assinalar que o estabelecimento de regras comuns a diversos Estados é mais fácil de ser obtida em escala regional do que mundial (FLEMES, 2005). Assim, é preciso situar os grupos regionais e as épocas, utilizados como modelo para as análises teóricas, tanto de sucesso como de fracasso. Segundo o próprio autor, foram usados dez exemplos do passado e dez mais recentes à época das análises. Dentre eles, pode-se citar, como exemplos de sucesso, o Conselho Nórdico e a Comunidade Econômica Europeia e como fracasso a Federação das Índias Ocidentais e a República Árabe Unida (DEUTSCH, 1982. p. 267).

Mas como um grupo de Estados passaria a respeitar regras consensuais dentro de um grupo regional, algumas dessas regras talvez até contraditórias, em primeira análise, a seus objetivos nacionais? A visão construtivista das relações internacionais busca uma resposta para esse e outros questionamentos.

## **2.2 Uma visão construtivista das Comunidades de Segurança**

Aparecendo no cenário mundial como teoria de Relações Internacionais a partir da década de 1980, através de estudos de autores como Emanuel Adler, Michael Barnett e Alexander Wendt, o construtivismo ainda gera divergências sobre sua verdadeira natureza,

chegando a ser alçada por alguns autores ao nível de meta-teoria<sup>5</sup> (MAHONEY, 1998 *apud* VASCONCELOS; MACHADO, 2006). As vozes dos próprios construtivistas não podem ser desprezadas nessa tentativa de definição:

O construtivismo, em oposição ao realismo ou ao liberalismo, não é uma teoria política *per se*. Ele é, na realidade, uma teoria social na qual as teorias construtivistas de política internacional – como por exemplo, sobre a guerra, a cooperação e a comunidade internacional – se baseiam. O construtivismo pode iluminar características importantes da política internacional que eram antes enigmáticas e tem implicações *práticas* cruciais para a teoria internacional e as pesquisas empíricas. (ADLER, 1999. p. 206. Grifo original).

Independente do debate acima, é inegável que o construtivismo traz novas ideias e visões para a discussão acerca das relações internacionais. Nas palavras de Emanuel Adler:

Construtivismo é a perspectiva segundo a qual *o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material*. (ADLER, 1999. p. 205. Grifo original).

Os teóricos construtivistas acreditam numa visão mais sociológica das relações internacionais, na qual as principais estruturas do sistema possuem uma construção intersubjetiva, ou seja, formada pelas ações e interações humanas (ADLER, 1999).

A metáfora abaixo, proposta por Mitchell Waldrop, ajuda a entender o conceito:

Suponha que você arremesse uma pedra ao ar. Ela pode ter apenas uma resposta às forças físicas externas que agem sobre ela. Porém, se você arremessar um pássaro ao ar, ele pode voar para uma árvore. Embora as mesmas forças físicas ajam sobre o pássaro e a pedra, uma quantidade massiva de processamento interno de informação afeta o comportamento do pássaro. (WALDROP, 1992 *apud* ADLER, 1999. p. 203).

Aplicando o descrito acima a um grupo de seres humanos ou de estados, consegue-se definir sucintamente a principal contribuição do construtivismo para uma nova tentativa de entendimento das relações internacionais: o ser humano seria um sujeito ativo do SI e suas crenças intersubjetivas comuns são responsáveis pela formação do mundo social, dos agentes e da estrutura, ou seja, das relações internacionais (MONTENEGRO, 2011).

Outro conceito dentro da teoria construtivista das relações internacionais que auxilia no entendimento da proposição de comunidade de segurança *deutschiana* é o da

---

<sup>5</sup> A meta-teoria teoriza sobre a própria teoria.

realidade intersubjetiva, descrita por Karl Popper através da noção de *Mundo 3*: segundo o autor, o universo seria dividido em três “mundos”, por ele chamados de: *Mundo 1*, que seria o mundo da matéria e das forças físicas; *Mundo 2*, o mundo subjetivo de cada ser humano, suas ideias, pensamentos e planos pessoais; e *Mundo 3*, o mundo da cultura, da história, dos mitos, das línguas, ou seja, dos produtos intangíveis frutos da coletividade humana. Ainda segundo o autor supracitado, este *Mundo 3* adquire uma existência a partir do momento que uma ideia ou pensamento (pertencente ao *Mundo 2*) é expressado, tornando-se outro objeto, externo ao *Mundo 2* e, por conseguinte, criticável intersubjetivamente, por nós e por outros seres humanos. Esse ente do *Mundo 3*, diferente da ideia inicial pertencente ao *Mundo 2* por ter sido gerado coletivamente e, por conta da intersubjetividade, sujeito à constante mudança, tem consequências reais, uma vez que este objeto passa a também influenciar os outros dois “mundos” (matérias e ideias) (POPPER, 1982a; 1982b, *apud* ADLER, 1999. p. 213).

Talvez possamos dar exemplos práticos dessa dinâmica para um melhor entendimento desse conceito: na opinião deste autor, os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, defendidos pela Revolução Francesa, antes de proclamados, existiam apenas como ideias (*Mundo 2*) na mente de pensadores como Jean-Jaques Rousseau (1712-1778). Entretanto, a partir da exposição dessas ideias, passam a pertencer ao pensamento coletivo de parte da sociedade francesa do século XVIII (*Mundo 3*), ganhando forma própria e independente de seus autores e, sem dúvida, influenciado de uma maneira não prevista inicialmente nos acontecimentos que culminaram na Queda da Bastilha (14 de julho de 1789), símbolo maior daquele movimento. Outro exemplo da influência da intersubjetividade na construção das instituições internacionais é o nascimento e o crescimento de importância, no cenário internacional, das Organizações Não-Governamentais (ONGs), principalmente as voltadas para causas ambientais e as ligadas aos direitos humanos. Tais organizações foram fortemente alavancadas pelo aumento da conscientização da sociedade mundial quanto aos

problemas envolvendo tais questões. Antes invisíveis a grandes coletividades e Estados, pouco a pouco e apesar da controvérsia envolvida, tais questões vão modificando na prática e cada vez mais as decisões mundiais a nível individual e coletivo.

Assim, o construtivismo considera que as estruturas da política internacional não são estritamente materiais, mas sociais e que tais estruturas dão forma aos interesses e às identidades dos atores, em vez de apenas moldar seu comportamento, ou seja, há uma constituição mútua de agente e estrutura (WENDT, 1994).

Um último tema merece citação a fim de situar a validade do conceito deutschiano de comunidade de segurança para a teoria construtivista: as identidades coletivas. Segundo a teoria construtivista, as identidades dos atores internacionais formam a base para a constituição de seus interesses, pois identidades coletivas geram interesses coletivos (WENDT, 1995). Nesse prisma, pressupostos básicos das teorias de Relações Internacionais, tais como a natureza intrínseca boa ou má do homem ou o caráter cooperativo ou conflitivo dos atores internacionais, perdem sua certeza e perenidade e podem passar a ser considerados como mais um produto das identidades de seus constituintes, abrindo espaço para tanto a conflitividade egoísta do realismo como para a cooperação solidária do liberalismo. Na opinião deste autor, como corolário de tais ideias, tem-se, assim, que mudanças no SI são possíveis, desde que haja uma mudança no sistema de expectativas de seus constituintes.

Dentro do pensamento construtivista, a comunidade de segurança pode ser inteiramente entendida, uma vez que a mesma, em seu próprio conceito, pressupõe para sua existência um compartilhamento de valores, responsabilidades e confianças mútuas entre seus constituintes, podendo ser percebidas como fruto da intersubjetividade de seus membros. Da mesma maneira que a intersubjetividade consegue explicar o Dilema de Segurança<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup> No Dilema de Segurança, a percepção de que um Estado estaria sob a ameaça de outro faz o primeiro se armar e, com isso, passa a percepção de ameaça para o outro Estado, que também se arma, produzindo então uma espécie de círculo vicioso e incremental ou uma espiral de beligerância entre os contendores que pode levar, em última instância, à aniquilação total (HERZ, 1950).

inicialmente formulado por Jonh Herz, a comunidade de segurança de Karl Deutsch pode ser entendida, dentro da visão construtivista, como seu oposto: os vizinhos possuem tanta confiança mútua que não veem necessidade de se armarem para se defenderem uns dos outros, direcionando seus esforços de defesa para ameaças externas à comunidade. Segundo Andrew Hurrell (1999, p.65):

[...] a emergência de ‘comunidades de segurança’ e de zonas de ‘paz democrática’ dentro de determinadas regiões (a Europa, ou ao menos, partes desta, e as Américas) dá aos liberais otimistas mais uma razão para supor que a anarquia e o conflito não são características inevitáveis e imutáveis da vida internacional.

Segundo Flesher (2005, p. 222-223), o conceito de comunidade de segurança encontrou três posições construtivistas que o favoreceram: primeiro, a cooperação internacional como processo social, que pode redirecionar os esforços da política de segurança dos envolvidos; em segundo lugar, o caráter constitutivo do efeito social das normas internacionais, que redefinem interesses estatais; e em terceiro lugar o entendimento social e não somente material da construção das relações internacionais, através da influência da intersubjetividade (cultura, identidade, preconceitos, etc.).

### **2.3 Tipos, pressupostos e dinâmica de evolução**

Ainda segundo o pensamento de Karl Deutsch (1982. p. 267-268), haveria dois tipos distintos de comunidades de segurança que poderiam ser criadas por um grupo de Estados: as amalgamadas e as pluralistas (ou pluralísticas). Ambas visam à integração de seus membros, a fim de cumprir uma ou mais das quatro tarefas a seguir: preservação da paz; obtenção de maior capacitação com finalidades múltiplas; realização de alguma tarefa específica; e conquista de nova imagem e nova identidade funcional.

No tipo amalgamado, haveria uma fusão política formal de seus membros, através de um governo comum. Este tipo de integração visa mais do que apenas a preservação da paz,

mas também o cumprimento das outras tarefas e da combinação dessas. Caso o interesse da comunidade seja apenas a preservação da paz, o segundo tipo ou pluralista pode ser suficiente para atingir esse objetivo, sendo este tipo de comunidade de segurança bem mais fácil de ser alcançado. Entretanto, como também comenta o autor, a comunidade de segurança amalgamada é a mais desejável, porém mais difícil de ser alcançada e conservada, além de mais perigosa em caso de fracasso. (DEUSTCH, 1982. p. 271).

Atendo-se mais especificamente, para fins deste trabalho, ao caso das comunidades de segurança pluralistas, Deutsch observa três exigências condicionais para a existência desse tipo de integração: compatibilidade de valores políticos fundamentais; capacidade dos governos e das parcelas politicamente relevantes dos Estados participantes de reagirem às mensagens, necessidades e ações dos outros, rápida e adequadamente, sem recurso à violência; e previsibilidade recíproca dos importantes aspectos relacionados como comportamento político, econômico e social (DEUTSCH, 1982).

Prosseguindo em sua análise, aponta o autor:

Da mesma forma como, para obter êxito, uma comunidade pluralística de segurança necessita de um pequeno número de condições favoráveis, para ser criada exige processos mais simples, embora talvez, mais sutis. (DEUTSCH, 1982. p. 280).

Neste ponto, aparece nítida a face intersubjetiva do nascimento de uma comunidade de segurança pluralista, uma vez que seu requisito fundamental é:

uma crescente inconveniência e improbabilidade de ocorrer uma guerra entre as unidades políticas da emergente comunidade pluralística de segurança, da forma como isso é percebido por seus governos, suas elites e, finalmente, suas populações. Um segundo processo [...] é o da difusão de movimentos e tradições intelectuais que favoreçam a integração e que preparem o clima político que lhe seja propício. Um terceiro processo é, talvez, o desenvolvimento e a prática de hábitos e técnicas de atenção, comunicação e receptividade recíprocas, de modo a tornar possível a preservação da autonomia e de substancial soberania das unidades envolvidas, bem como a preservação de sólidas expectativas em relação à paz e de uma mudança pacífica entre elas. (DEUTSCH, 1982. p. 280).

De acordo com os estudos e do modelo heurístico<sup>7</sup> desenvolvido por Emanuel Adler e Michael Barnett, as comunidades de segurança evoluem em três fases: nascente,

---

<sup>7</sup> Conjunto de regras e métodos para chegar-se à invenção, à descoberta ou à resolução de problemas.



ascendente e madura (ADLER; BARNETT, 1998). A “evolução típico-ideal” (FLEMES, 2005, p. 224) dessas comunidades se daria na seguinte sequência: inicialmente, na fase nascente, os governos não desejariam explicitamente a criação de uma comunidade de segurança e haveria simplesmente a descoberta e o reconhecimento de interesses comuns em assuntos ligados à segurança, os quais poderiam ser obtidos por meio de políticas coordenadas, com o propósito maior de reduzir custos, promover o comércio e outras interações lucrativas; num segundo momento, na fase chamada ascendente, haveria um incremento nas relações interestatais, criando-se ou reforçando-se instituições e organizações que refletiriam a coordenação e a cooperação das Forças Armadas dos Estados envolvidos e, principalmente, a mudança da visão do vizinho, de uma ameaça para a soberania própria para a de um parceiro no desenvolvimento e no atingimento de objetivos comuns e mutuamente benéficos – claramente uma visão intersubjetiva e, portanto, construtivista por excelência; por fim, na fase madura, após a consolidação dos sentimentos de confiança mútua e de expectativa de mudança pacífica, e das estruturas e instituições que os representam, através de processos cognitivos constituídos mutuamente, pode-se dar origem a dois tipos de comunidades de segurança pluralista – as de vínculo forte e as de vínculo fraco – sendo esse grau de vinculação diretamente proporcional à qualidade e à atuação das organizações e instituições que suportam a comunidade de segurança em lide.

No entender de Daniel Flames (2004, p. 224), alguns indicadores ajudariam na análise de comunidades de segurança com vínculo fraco: multilateralismo (decisões baseadas em consenso, confiança mútua e no interesse de todos os envolvidos); fronteiras sem vigilância reforçada (apenas para controle e patrulha contra ameaças não militares); alteração do planejamento militar para hipóteses de emprego não envolvendo membros da comunidade; definição comum de ameaças externas; e o uso, por parte dos governos, de uma linguagem única da comunidade para assuntos de segurança que afetam a comunidade como um todo.

No caso de comunidades de segurança de vínculo forte, “há acordos formais ou informais sobre ajuda mútua em caso de ataque” e a disposição de “um conjunto de regras que se situa entre o do Estado nacional soberano e o de um governo supranacional da região” (FLEMES, 2005, p. 225).

Assim, a mudança pacífica das relações interestatais dentro de um grupo regional, inicialmente sustentada por Karl Deutsch e ampliada pelos teóricos construtivistas, poderia ser feita por meio do desenvolvimento de uma mentalidade intersubjetiva propícia nas diversas parcelas da sociedade, desde seus governantes até sua população, passando pelos diversos níveis políticos. A nível interestatal, em paralelo às mudanças internas, o desenvolvimento de identidades coletivas, a identificação de pontos de concordância e de valores comuns e o estabelecimento de confiança mútua, alteraria as percepções externas, possibilitando o surgimento de um sentimento de comunidade de segurança que, dependendo dos interesses de seus integrantes, poderia gerar uma maior ou menor grau de amalgamação.

No caso das comunidades de segurança pluralistas, a exigência para a integração dos Estados participantes seria a existência de valores políticos fundamentais comuns, governos capazes de responder adequadamente às mensagens recebidas e uma previsibilidade de comportamento entre os mesmos. Partindo desse ponto, a evolução esperada seria conseguida em três “momentos”, onde os Estados progrediriam em sua integração até não mais se considerarem mutuamente como ameaças, sendo o grau de vinculação obtido dependente da qualidade e da atuação de suas instituições interestatais.

A seguir, analisaremos o entorno estratégico brasileiro e procuraremos identificar no mesmo a existência de características que evidenciem a possibilidade de surgimento de uma comunidade de segurança.

### 3 POSSÍVEL COMUNIDADE DE SEGURANÇA NO ENTORNO DO BRASIL

A primeira tarefa a ser concluída a fim de possibilitar a verificação, mais adiante, da possibilidade de existência de uma comunidade de segurança no âmbito brasileiro é a definição de sua área de influência ou, em outras palavras, o entorno no qual o Estado brasileiro pretende atuar positivamente.

Segundo Cristina Pecequilo (2008, p. 63), o Brasil inserir-se-ia, dentro de uma escala mundial de poderes dos Estados, como uma potência regional de nível II, caracterizada pela mescla de desenvolvimento e subdesenvolvimento e por uma grande diversidade de recursos e problemas. Existiriam, ainda segundo a mesma autora, as seguintes escalas de projeção de poder: Superpotências (EUA), Potências Regionais de Nível I (Inglaterra e França, por exemplo), as já citadas Potências Regionais de Nível II (Brasil e Índia, entre outras) e Potências de Papel Local (Chile e Portugal são exemplos).

Não obstante tal classificação – até certo ponto simplista e sujeita à dinâmica das relações econômicas, políticas, diplomáticas e de força, dentre outras, entre os Estados – e o consenso de que o espaço americano (as três Américas) constitui-se na natural área de influência estadunidense, dentro da tentativa de imposição do conceito de *Pax Americana*<sup>8</sup>. O Brasil vem obtendo, no concerto internacional, o crescimento e a consolidação comparáveis ao de uma potência regional, com aspirações globais:

A combinação de massa crítica de poder material, a estabilidade econômica e política alcançada por Brasília, assim como a existência de certos consensos básicos em matéria de política externa e segurança, parecem dar ao Brasil papéis e agendas de uma potência regional que começa a emergir lentamente como um ator global. (CALLE, 2010. p. 312. Tradução nossa).

Alguns exemplos claros desta mudança incremental na importância internacional brasileira são: a destacada posição brasileira em fóruns internacionais como o Grupo dos

---

<sup>8</sup> Imposição de um cenário internacional unipolar com predominância cêntrica estadunidense em todos os campos do poder nacional (político, econômico, militar, cultural e tecnológico) (GÓES, 2007. p. 15).

Vinte (G20)<sup>9</sup>, a sua participação no grupo Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS) e a crescente participação em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) tais como a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e, mais recentemente, no Comando da Força-Tarefa Marítima das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL).

Recentemente, o Ministro Celso Amorim definiu indubitavelmente a região na qual o Brasil pretende efetuar sua influência: “O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa Ocidental da África” (AMORIM, 2012). É nessa região que o Brasil deseja construir sua comunidade de segurança, de forma a garantir seu desenvolvimento.

Pode-se dividir o entorno brasileiro em três espaços distintos, para fins de análise conceitual, caracterização e identificação das situações sub-regionais: o Cone Sul; a Amazônia Continental<sup>10</sup>; e o Atlântico Sul, com sua expansão até os países da costa oeste da África, os quais passarão a ser caracterizados individualmente.

### 3.1 O Cone Sul

Considerando o Cone Sul como o espaço sub-regional formado pelo Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai, tem-se um espaço historicamente caracterizado, principalmente no século XIX, por conflitos interestatais, chegando ao seu clímax na Guerra do Paraguai (1864-1870). A presença dos principais contendores da América do Sul neste mesmo espaço gerou discordâncias em diversos pontos do interesse estatal desde a

---

<sup>9</sup> O G20 inclui membros de 19 Estados e a União Europeia que, juntos, representam cerca de 90% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial, 80% do comércio global e dois terços da população mundial. Disponível em: <<http://www.g20.org>>. Acesso em: 10 mai. 2012.

<sup>10</sup> Composta por: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Fonte: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

consolidação de suas respectivas independências. Contudo, através de diversas iniciativas dos três maiores atores desta sub-região – Argentina, Brasil e Chile, ou “países ABC” – há uma clara política de distensão mútua entre esses três atores. Nos dizeres de Daniel Flames:

No decorrer dos últimos dez anos, têm-se delineado claras tendências para a formação de uma cooperação na política de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile, o que permite supor que, no sul da América Latina, esteja assistindo o surgimento de uma comunidade de segurança. (FLEMES, 2005. p. 218)

Um dos primeiros sinais de convergência de interesses se deu ainda no final da década de 1970, com a celebração do acordo entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre a exploração pacífica dos recursos hídricos compartilhados pelo rio Paraná – o acordo tripartite Itaipu-Corpus (1979). As disputas fronteiriças nesse espaço vão sendo resolvidas sem a necessidade de uso do recurso armado, como na questão do Canal de Beagle<sup>11</sup>, entre Argentina e Chile.

A formação de uma comunidade de segurança possui, como um de seus pressupostos, a alteração dos planejamentos militares, que passam a não ver mais os vizinhos como potenciais ameaças. No caso do Cone Sul, a publicação dos Livros Brancos de Defesa do Chile, publicado em 1997, e da Argentina, publicado em 1999 e revisado em 2001, apesar de não eliminarem por completo a possibilidade de conflito na região, dão a esta hipótese uma probabilidade remota (CHILE, 1997; ARGENTINA, 2001). Apesar do Brasil ainda encontrar-se em processo final de elaboração de seu Livro Branco, com lançamento previsto para novembro de 2012<sup>12</sup>, outras publicações de defesa brasileiras, tais como a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), sinalizam para a mesma direção de integração da região, que “não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional” (BRASIL, 2008). Dentro do Cone Sul, Uruguai e Paraguai também sinalizam a publicação de seus Livros Brancos como prioridade em suas

---

<sup>11</sup> Ligação entre os oceanos Atlântico e Pacífico, que corta a parte mais austral da Terra do Fogo, na direção leste-oeste, em região limítrofe entre Argentina e Chile.

<sup>12</sup> Brasil, Ministério de Defesa. **O que é o Livro Branco de Defesa Nacional?** Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee\\_livrobranco.php](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/oquee_livrobranco.php)>. Acesso em: 12 mai. 2012.

políticas de segurança e defesa<sup>13</sup>, uma vez que as atuais políticas desses Estados sobre o tema se baseiam em documentos publicados, respectivamente, em 1998 e 1999<sup>14</sup>. Ainda no campo militar, os intercâmbios entre as Forças Armadas destes Estados, por ocasião de cursos de estudo, simpósios, manobras conjuntas de suas marinhas, coordenação de patrulhas, exercícios militares transfronteiriços e trocas de informações já se tornaram usuais (FLEMES, 2005. p. 219-220), reforçando a ideia de aproximação entre esses vizinhos sul-americanos.

Outro aspecto relevante em termos de segurança sub-regional é o empenho na proibição de armas químicas, bacteriológicas e nucleares, através da assinatura de acordos como o de Mendoza (1991)<sup>15</sup> e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), a qual permitiu a entrada em vigência do Tratado de Tlatelolco, assinado em 1968, tornando a América Latina uma zona livre de armas nucleares. O afastamento definitivo do fantasma de nuclearização do cone sul simbolizou um importante passo na construção da confiança mútua entre Brasil e Argentina.

Não se pode deixar de citar a importância do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)<sup>16</sup> para o incremento das relações interestatais da sub-região do Cone Sul:

O entrelaçamento econômico entre os membros plenos – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – assim como o Chile e a Bolívia, membros associados, não exclui contraposições de interesses políticos e econômicos, mas reduz o risco de tensões em termos de política de segurança, dado que as elites econômicas e as empresas transnacionais nos países em questão consideram tais tensões como um fator de custos e desvantagens locais. Consequentemente, com a continuação do processo de integração durante os anos 1990, assistiu-se a uma redução das tensões, intensificando-se igualmente os esforços para resolver os conflitos no que tange à política comercial e para institucionalizar o pacto de integração. (FLEMES, 2005. p. 218).

<sup>13</sup> *Uruguay tiene como prioridad libro blanco sobre la defensa*. UPI. Montevideu, 13 mar. 2012. Seção Política. Disponível em: <<http://espanol.upi.com/Politica/2012/03/14/Uruguay-tiene-como-prioridad-libro-blanco-sobre-la-defensa/UPI-63051331725320/>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

<sup>14</sup> Fonte: OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp#libros>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

<sup>15</sup> Celebrado entre a Argentina, o Brasil e o Chile, proíbe a proliferação, a posse e o uso de armas biológicas e químicas.

<sup>16</sup> Mercado Comum do Sul, criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, pelos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela tornou-se membro efetivo, por ocasião da entrada em vigor do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, que possui ainda, como Estados associados, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru e, como Estado observador, o México. Fonte: Página Brasileira do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 12 mai. 2012.

Aceitando-se, como já citado, que a previsibilidade do comportamento econômico entre os membros de um grupo é um importante item dentro de uma das três exigências condicionais para a existência de uma comunidade de segurança, a estabilidade de regras de comércio claras e confiáveis advindas da criação do MERCOSUL corroboram para a estabilidade política da região.

Não obstante, o Cone Sul não se encontra livre de situações de potencial conflito: a suspeita da existência de atividades ligadas ao terrorismo na Tríplice Fronteira (TF) Brasil-Argentina-Paraguai, a qual é atentamente acompanhada pelos EUA desde os atentados ocorridos em Buenos Aires nos anos de 1992 e 1994<sup>17</sup> e, mais notadamente, após os atentados de 11 de setembro de 2001, não pode ser esquecida, prova disso foi o estabelecimento, em dezembro de 2002, da “Comissão 3+1”, que reúne autoridades da Coordenação Geral de Luta contra a Delinquência Transacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, da Representação Especial para Assuntos de Terrorismo e Delitos Conexos da Chancelaria Argentina, da Direção de Temas Especiais do Paraguai e do Gabinete de Contraterrorismo do Departamento de Estado dos EUA<sup>18</sup>. Além disso, com a confirmação do potencial energético da região das Malvinas, a questão de posse das referidas ilhas, entre a Argentina e o Reino Unido recrudescer no atual período do governo Cristina Kirchner, voltando a ser uma potencial fonte de instabilidade<sup>19</sup>. Entretanto, tais situações envolvem atores externos ao Cone Sul como contendores sendo, portanto, previsíveis no contexto de uma comunidade de segurança, restando aos Estados diretamente implicados (nos casos, Argentina, Paraguai e Brasil), uma reação consensual e comum, tanto para enfrentar o desafio da possível existência

---

<sup>17</sup> Em 17 de março de 1992, um ataque à bomba à embaixada de Israel em Buenos Aires vitimou 29 pessoas. Em 18 de julho de 1994, um carro-bomba foi lançado contra a *Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas* (AMIA), vitimando 85 pessoas e ferindo aproximadamente 300.

<sup>18</sup> Para uma melhor compreensão da questão TF, ver AMARAL, Arthur Bernardes. **A questão da Tríplice Fronteira no Tempo Presente**. Disponível em <[http://www.tempopresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3296:a-questao-da-triplice-fronteira-no-tempo-presente&catid=35&Itemid=127](http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3296:a-questao-da-triplice-fronteira-no-tempo-presente&catid=35&Itemid=127)>. Acesso em: 26 mai. 2012.

<sup>19</sup> *Argentina mira no petróleo das Malvinas: Governo Cristina Kirchner inicia medidas legais contra empresas que atuam no arquipélago*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/argentina-mira-no-petroleo-das-malvinas-4324085>>. Acesso em: 26 mai. 2012.

de células terroristas em seus territórios, um típico caso de segurança interna do bloco, como a garantia dos interesses de um de seus membros ante uma potência exógena, também prevista nos auspícios de uma potencial comunidade de segurança. Assim, as ameaças externas podem estimular ainda mais a formação de políticas cooperativa nos campos de segurança e defesa, contribuindo para um sentimento coletivo de comunidade de segurança.

No campo militar interno, apesar dos claros sinais de cooperação, ainda não há um sentimento de integração entre as forças armadas dos Estados do Cone Sul, sendo necessário ainda um grande avanço nesse campo. No ambiente de segurança interna, não se concretizaram os esforços no sentido de uma ação conjunta de Estados para, por exemplo, aplicar uma solução definitiva em problemas comuns, como o dos crimes transnacionais<sup>20</sup>.

No campo econômico, apesar das conquistas obtidas com o MERCOSUL, ainda há momentos em que os interesses dos Estados, pressionados por grupos internos de influência, se sobrepõem a um objetivo maior do bloco, causando retrocessos no caminho da integração econômica, sob a forma de taxaço de importações e outras barreiras ao comércio no interior do bloco. Não obstante, mesmo com tais percalços, pode-se notar um contínuo processo de consolidação, através do respeito aos contratos e da formação de uma comunidade transnacional de comércio que se beneficia da estabilidade regional.

Assim, por todos os dados apresentados acima, pode-se concluir que o Cone Sul apresenta uma clara tendência na direção da formação de uma comunidade de segurança pluralista, podendo-se distingui-la, dentro das características já apresentadas no modelo heurístico, como atravessando sua fase ascendente. O Brasil, junto com os demais Estados e atores existentes nessa sub-região, necessita continuar empreendendo os esforços até aqui realizados, a fim de reforçar a confiança mútua já obtida, através do incremento nas relações interestatais, do reforço de instituições e organizações como o MERCOSUL, e de maior

---

<sup>20</sup> Contrabando, tráfico de drogas, armas e crimes correlatos, como a lavagem de dinheiro.



coordenação e cooperação entre as Forças Armadas dos Estados envolvidos, uma vez que a mudança de visão do vizinho, de uma ameaça para a de um parceiro, já se encontra em curso.

### 3.2 A Amazônia Continental

Para fins deste estudo, o espaço geográfico sul-americano excludente ao Cone Sul pode ser agrupado dentro da já anteriormente citada Amazônia Continental.

O histórico de conflitos entre Estados pertencentes à região da Amazônia Continental é bem mais recente: a Guerra do Chaco (1932-1935) envolveu Paraguai e Bolívia na disputa por uma região fronteiriça entre os dois Estados, conhecida como Chaco Boreal. Além do acima citado, a Bolívia também se envolveu em disputas territoriais com o Brasil, na qual cedeu através do Tratado de Petrópolis (1903) a região que hoje compõe o Estado brasileiro do Acre e, aliada ao Peru, participou da Guerra do Pacífico (1879-1881), quando se contrapôs ao Chile na disputa por áreas lindeiras aos três Estados. Tal conflito ainda produz efeitos até hoje, sendo um importante obstáculo a ser superado rumo ao redirecionamento das políticas de defesa desses três Estados<sup>21</sup>, a fim de deixarem de considerar seus vizinhos como potenciais inimigos dentro de suas hipóteses de conflito. Outros conflitos armados envolvendo a delimitação de fronteiras que podem ser citados são: a Guerra de Letícia (1932), envolvendo Peru e Colômbia; e o conflito entre Peru e Equador, por três ocasiões (nos anos de 1941, 1981 e 1995). Além desses, ainda há outras possibilidades de conflito interestatal envolvendo questões fronteiriças ainda pendentes: a disputa pela soberania sobre o arquipélago de San Andrés, envolvendo Colômbia e Nicarágua; a questão da delimitação da

---

<sup>21</sup> A disputa entre Chile e Peru refere-se à delimitação marítima entre os dois Estados, atualmente sendo analisada na Corte Internacional de Justiça, em Haia (Holanda). Em 2011, O governo boliviano, do presidente Evo Morales, apelou à Corte como terceiro envolvido na disputa sobre as águas territoriais do Peru com o Chile. Os bolivianos pedem a revisão da delimitação marítima. A Bolívia não tem saída para o mar, perdida por ocasião da Guerra do Pacífico e consideram até hoje a reconquista dessa saída como um objetivo nacional. Fonte: **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-07-12/bolivia-apela-haia-contrachile-para-garantir-saida-para-mar>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

plataforma continental do Golfo da Venezuela (ou Golfo de Maracaibo), entre Colômbia e Venezuela; e a contenda acerca da bacia do Rio Esequibo, envolvendo Venezuela e Guiana (PAGLIARI, 2009. p 89-90).

A questão da cooperação militar na sub-região da Amazônia Continental, refletindo os ainda potenciais conflitos supracitados, está atualmente resumida, sobretudo, a acordos bilaterais: iniciativas de cooperação entre Forças Armadas de Estados vizinhos, tais como as Operações que envolvem Brasil e Colômbia (COLBRA), Venezuela (VENBRA) e Peru (PEBRA); acordos cívico-militares para desenvolvimento de indústrias de defesa, tais como o recentemente assinado entre o Brasil e o Peru<sup>22</sup>; e comissões como a Comissão Binacional de Fronteira (COMBIFRON), envolvendo Brasil e Colômbia no combate coordenado ao crime organizado na garantia da proteção e defesa dos recursos naturais e da biodiversidade da zona de fronteira amazônica dos dois Estados<sup>23</sup>. Salienta-se a participação brasileira nas principais iniciativas, reforçando a sua intenção agregadora na sub-região.

Outro fator que contribui para a desestabilização das relações interestatais na sub-região amazônica continental é presença estadunidense na Colômbia, através de sua participação ativa no combate ao narcotráfico, considerado um problema de defesa nacional estadunidense, dentro de sua política de segurança global<sup>24</sup>. A presença estadunidense na Colômbia, por razões ideológicas, reativa o “fantasma” das ações intervencionistas na região (HIRST, 2008). Na verdade, a influência estadunidense na região sul-americana como um todo se dá de forma bem mais abrangente, interferindo em temas como economia,

---

<sup>22</sup> Fonte: **Ministério da Defesa**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/02/15/brasil-e-peru-estabelecem-parceria-tecnologica-e-aeroespacial>>. Acesso em: 27 mai. 2012.

<sup>23</sup> Fonte: **Ministério da Defesa**. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454512-03082011-defesa-brasil-e-colombia-atuarao-coordenados-na-protecao-de-fronteira.html>>. Acesso em 27 mai. 2012.

<sup>24</sup> A partir dos anos 1980 e no período inicial do pós-Guerra Fria, os EUA priorizaram o combate às drogas, que ocorre diretamente na região andina, com maior empenho em debelar sua rede de produção e distribuição. Contudo, após os atentados de 2001 e com as mudanças na política estratégica estadunidense e no curso das relações internacionais advindas, a primazia deslocou-se para o combate ao terrorismo, mas não se desvinculou do narcotráfico na região, assumindo o caráter de “narcoterrorismo”, o qual nunca havia sido assim encarado pelos governos nem pela sociedade colombiana até o governo de Álvaro Uribe (PAGLIARI, 2009, p. 112).

democracia, justiça, meio ambiente e segurança, dentre outros. Entretanto, é na Colômbia que tal influência se dá de forma mais clara, através da presença física no combate ao narcotráfico.

Diretamente vinculado ao problema exposto acima, em virtude de suas claras posturas contrárias aos interesses dos EUA, governos de Estados como Venezuela (Hugo Chaves), Bolívia (Evo Morales) e Equador (Rafael Correa) também são fonte de instabilidade na sub-região, sobretudo o regime chavista, visto pelos EUA como ameaça à sua hegemonia na região do Caribe e gerador de crises democráticas na área (HIRST, 2008, p. 54-55). A diferença de posicionamento entre alguns desses Estados chegou a um clímax em 2008, na crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela, ocorrida depois que tropas colombianas mataram Raúl Reyes, considerado na época o segundo homem mais importante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), além de um grupo de guerrilheiros que se encontravam num acampamento na zona fronteira, mas já em território equatoriano, na madrugada do dia 1º de março daquele ano. Logo depois do acontecido, sem aparente autorização do governo equatoriano, consumou-se a reação do governo venezuelano, o qual já mantinha deterioradas relações diplomáticas com a Colômbia<sup>25</sup>.

Assim, esse agrupamento de Estados, notadamente, possui um caminho mais longo para ser percorrido em direção à integração a uma propensa comunidade de segurança, uma vez que os pressupostos básicos para a constituição deste conceito ainda não estão tão fixados como no caso do Cone Sul. Para Hurrell (1998, p. 535. Tradução nossa), “é muito difícil falar até de algo semelhante a uma comunidade de segurança de vínculo fraco”. Apesar de alguns avanços na integração econômica dos Estados pertencentes à sub-região da Amazônia Continental, claramente notáveis pela entrada efetiva da Venezuela e pela participação, como Estados associados, de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru no MERCOSUL, outras fundamentais questões, necessárias para o estabelecimento de uma

---

<sup>25</sup> *Operativo anti-FARC desata grave crise diplomática. Nación*, Santiago, 3 mar. 2008. Seção Mundo. Disponível em: <[http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20080302/pags/20080302213525.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20080302/pags/20080302213525.html)>. Acesso em: 11 jun. 2012.

comunidade de segurança na sub-região, ainda precisam ser equacionadas. Assim, se considerarmos os pressupostos teóricos e a evolução de uma comunidade de segurança, pode-se concluir que a Amazônia Continental ainda necessita resolver muitas questões para ser considerada uma comunidade de segurança pluralista, mesmo em sua fase de nascimento.

Para cooperar nessa construção de identidade e contribuir para a resolução das questões acima, o Brasil possui algumas potencialidades que, se desenvolvidas, atuarão como catalisadoras do processo. Uma delas é a calha dos rios amazônicos: através de seus rios e integrando-os a outros modais de transporte, como o ferroviário e o rodoviário, há a potencialidade de uma maior integração de diversos Estados como Bolívia (rio Madeira), Peru (rio Amazonas) e Colômbia (rios Amazonas e Negro). Diferentemente do passado, quando a construção de estradas e ferrovias na região era financiada por interesses estrangeiros<sup>26</sup>, na atualidade os Estados sul-americanos possuem riquezas de exploração própria e que necessitam de rotas de escoamento que proporcionem grande eficácia e baixo custo, ambos encontrados nos modais integrados de transporte. E como tais propostas beneficiariam a todos, os interesses comuns de vários Estados poderiam ser somados, financiando em conjunto obras de dragagem, derrocagem, construção e recuperação de ferrovias e rodovias que viabilizariam o transporte de grandes quantidades de produtos e abririam a perspectiva de conquista de novos mercados.

Em conjunto, a ocupação ordenada e definitiva de nossas fronteiras amazônicas precisa ser consolidada, a fim de impedir que as indesejáveis atividades ilegais transfronteiriças acompanhem o incremento das atividades comerciais lícitas entre os Estados. O espaço diplomático para a apresentação e concretização de propostas desse tipo já existe

---

<sup>26</sup> A ferrovia Madeira-Mamoré, construída no período de 1907 a 1912 e hoje desativada, foi financiada do empresário norte-americano Percival Farquhar, a fim de facilitar a distribuição da borracha amazônica proveniente das matas bolivianas e brasileiras até Porto Velho, que funcionaria como ponto de escoagem. Fonte: **InfoEscola**. Disponível em: < <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/estrada-de-ferro-madeira-mamore/>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

desde 1978: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no qual participam Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela<sup>27</sup>.

### 3.3 Questões gerais do espaço sul-americano

Além das questões particulares abordadas acima, que afetam diferentemente as duas sub-regiões sul-americanas, há fatores que interferem em toda América do Sul e que impactam diretamente na tentativa de construção de uma comunidade de segurança na região. Dentre esses fatores está a existência dos crimes transnacionais – notadamente o tráfico de armas e de drogas e seus correlatos, como a lavagem de dinheiro – e a maneira com a qual os Estados enfrentam esses problemas. Obviamente, há uma diferença sensível na política de combate dos crimes transnacionais entre Estados como Colômbia, Peru e Bolívia, onde tais crimes são encarados como assuntos de defesa, para outros, como Brasil e Argentina, onde não o são. Disso, surge um difícil obstáculo à integração regional, uma vez que impede o desenvolvimento de uma resposta única e regional ao problema dos crimes transnacionais, sendo ora tratados como um problema da esfera militar, ora tratados como problema da esfera policial. Não se pode ignorar que tal diferença de visão advém, sobretudo e mais uma vez, da influência estadunidense na região, na tentativa de “securitizar”<sup>28</sup> tais assuntos, sobretudo após os ataques de 11 de setembro (HIRST, 2008, p. 55-56.).

A participação do Brasil na proposição de uma resposta única e comum ao problema é de extrema importância e deve ser feita através dos canais diplomáticos e, talvez, na aceitação de que, independente da visão interna de cada Estado, o mais importante é que

---

<sup>27</sup> Foro regional para a coordenação de políticas entre os Estados e para a obtenção de recursos para financiamento de projetos de desenvolvimento. Fonte: Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Disponível em: <<http://www.otca.org.br/br/organizacao/index.php?id=98>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

<sup>28</sup> No processo de securitização (securitization), qualquer assunto ou questão pública pode se tornar um problema de segurança a partir do momento que pode minar a ordem política, à medida que ameaça a soberania ou a independência dos Estados de forma rápida, fazendo com que estes percam a capacidade de administração (PAGLIARI, 2009).

tais crimes sejam devidamente combatidos. A recente mudança de postura brasileira, conferindo poderes especiais às Forças Armadas para o combate a crimes transfronteiriços (BRASIL, 2010), facilita o entendimento e o desenvolvimento de respostas comuns, através de uma maior integração dos esforços interestatais no combate a esses crimes.

Outra questão que envolve a América do Sul como um todo é o recente aumento dos gastos militares de diversos Estados da região: de acordo com dados do SIPRI<sup>29</sup>, Venezuela, Colômbia, Chile e Brasil, entre outros, vêm efetuando gastos militares de forma incremental nos últimos anos, sejam esses gastos calculados em valores absolutos ou em porcentagem de seus Produtos Internos Brutos (PIB). As razões apresentadas pelos governos para tais aumentos diferem de Estado para Estado e vão desde a recuperação de uma suposta capacidade dissuasória, passando pela necessidade de enfrentamento de problemas internos, substituição de equipamentos obsoletos e à obtenção de capacidade militar compatível com os objetivos nacionais almejados, chegando até ao argumento da resposta a uma nova capacidade vizinha. Tal questão divide os especialistas e alguns chegam a apontar fatores que poderiam conjecturar uma corrida armamentista<sup>30</sup> entre alguns Estados, como Colômbia e Venezuela. Entretanto, apesar de ser prematuro afirmar algo nesse sentido, certamente tal quadro não concorre para uma melhora nas relações de amizade entre os Estados e, em última análise, à constituição de confiança mútua necessária à concretização dos pressupostos deutschianos.

No âmbito do continente sul-americano como um todo, a criação em 2008 da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) abre mais um canal para a promoção, dentre outros objetivos, da integração regional. Tal organismo busca incorporar os avanços já obtidos em outros organismos, como o MERCOSUL, bem como processos bilaterais, como

---

<sup>29</sup> Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em: <[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)>. Acesso em: 20 jun. 2012.

<sup>30</sup> Em um extremo das relações militares está a 'corrida armamentista', que se configura quando os Estados competem de maneira intensa para acumular capacidades militares frente a outro, esta expansão ocorre quando os Estados estão se mobilizando para a guerra. Esta seria uma condição de excepcionalidade do sistema, quando as relações se desenvolvem sob uma ativa rivalidade política e temos mútuo do potencial militar do outro (BUZAN, 1987).

os esforços brasileiros no âmbito da Amazônia Continental, anteriormente explicitados, a fim de avançar na verdadeira e definitiva integração do espaço sul-americano. De objetivo ousado<sup>31</sup>, a UNASUL enfrenta atualmente algumas dificuldades: a falta de unanimidade de opiniões entre seus representantes, a interferência de atores exógenos à região (mormente os EUA), o forte caráter neopopulista e nacionalista de certos governos, a instabilidade governamental de alguns membros e a necessidade de consenso absoluto em suas resoluções para que as mesmas sejam postas em marcha. (GOMES, 2009; GONÇALVES, 2009).

Entretanto, apesar de considerada como ousada demais para os padrões de entendimento sul-americano (GONÇALVES, 2009), a UNASUL tem alcançado objetivos dignos de nota:

A UNASUL tem-se revelado um instrumento particularmente útil para a solução pacífica de controvérsias regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul. Pouco após sua criação, a organização desempenhou importante papel mediador na solução da crise separatista do Pando, na Bolívia, em 2008. Em resposta à crise institucional ocorrida no Equador, em setembro de 2010, os Chefes de Estado da UNASUL decidiram incorporar um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, no qual foram estabelecidas medidas concretas a serem adotadas pelos Estados Membros da UNASUL em situações de ruptura da ordem constitucional. O Protocolo foi adotado na Cúpula de Georgetown, em novembro de 2010. (BRASIL, 2011a).

Além disso, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)<sup>32</sup> produziu uma nova oportunidade para a almejada integração militar e diminuição das tensões causadas pelo recente aumento nos gastos militares, através do estabelecimento, em 2010, de um mecanismo de Medidas de Fomento e Confiança e da Segurança pelo Conselho de Defesa Sul-Americano, onde se adotou um conjunto de medidas de intercâmbio de informação e

---

<sup>31</sup> A UNASUL é um organismo regional que tem por objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. É formada pelos doze Estados do subcontinente e teve seu tratado constitutivo assinado durante a Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo. É estruturada por conselhos, que tratam de temas específicos, como saúde, desenvolvimento social, infraestrutura e planejamento, educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação, combate às drogas e defesa, entre outros. Fonte: Itamaraty. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

<sup>32</sup> O CDS tem por objetivo desenvolver uma doutrina de defesa regional e consolidar o subcontinente como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos. Entre seus objetivos específicos está o de promover o intercâmbio de informações e experiências relativas à formação e modernização das forças armadas, articular posições comuns em foros multilaterais e apoiar ações humanitárias. Fonte: ISAGS. Disponível em: <<http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=1&idArea=38>>. Acesso em: 21 jun. 2012.

transparência, atividades militares dentro e fora da UNASUL, medidas no âmbito da segurança, garantias, cumprimento e verificação (BRASIL, 2011a).

Assim, pode-se concluir que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelos Estados sul-americanos, sobretudo os da sub-região da Amazônia Continental, a fim de se congregarem em uma comunidade de segurança, sendo os principais obstáculos a esse objetivo: a resolução de conflitos fronteiriços, o aprofundamento da integração entre Estados e um maior desenvolvimento de medidas de confiança mútua e de aproximação na solução compartilhada e acordada de problemas internos da região, se possível sem o protagonismo de atores externos, como os EUA e, principalmente, sem o “fantasma” do uso do recurso militar que está sendo potencialmente reativado com os recentes gastos militares. Nesse contexto sul-americano, o fortalecimento da UNASUL e, principalmente, do CDS, poderá contribuir, decisivamente, para a concretização da comunidade de segurança almejada pelo Brasil.

### 3.4 O Atlântico Sul

Introduzido mais recentemente no rol das intenções geopolíticas brasileiras<sup>33</sup>, e mais incisivamente após a descoberta de consideráveis recursos econômicos em seu litoral – a Amazônia Azul<sup>34</sup> – o Atlântico Sul e a sua expansão até os Estados africanos banhados por esse oceano revestem-se de importante valor na busca de afirmação regional e mundial do

---

<sup>33</sup> Inicialmente postulada pelo General Golbery do Couto e Silva na década de 1960 e, portanto, no auge da Guerra Fria, o conceito de fronteira oriental do Brasil se confundia com o conceito de segurança hemisférica, tal qual formulada pelos EUA na época, a qual se contrapunha à ameaça comunista (PENHA, 2012).

<sup>34</sup> O Brasil está pleiteando, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (CNUDM), a extensão dos limites de sua Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas (370 km), correspondente a uma área de 963 mil km<sup>2</sup>. Após serem aceitas as recomendações da CLPC pelo Brasil, os espaços marítimos nacionais poderão atingir aproximadamente 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, o que corresponde, aproximadamente, à metade do território terrestre nacional, ou, ainda comparando as dimensões, a uma nova Amazônia. Em outras palavras, a última fronteira brasileira “está sendo traçada no mar”. É o que a Marinha vem chamando de Amazônia Azul, na tentativa de tentar alertar a sociedade da importância, não só estratégica, mas também econômica, do imenso mar que nos cerca. Fonte: Comando da Marinha. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/definicao.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/definicao.html)>. Acesso em: 5 jun. 2012.



Brasil. Entretanto, esse é o espaço sub-regional do entorno brasileiro que possui maior potencialidade de conflito, em virtude da gama de interesses e de atores nele inseridos<sup>35</sup>.

Da mesma forma que o Brasil encontrou recentemente em suas águas jurisdicionais<sup>36</sup> recursos energéticos de potencial ainda não completamente conhecido, outros Estados banhados pelo Oceano Atlântico também se beneficiam atualmente da existência de petróleo em suas faixas litorâneas, tais como os localizados no Golfo da Guiné, principal região produtora de petróleo na África. Entretanto, a dinâmica de segurança nessas regiões é diretamente relacionada aos recursos petrolíferos: nos níveis estatal e regional, o petróleo é alvo de disputas entre governos e diferentes grupos armados (por exemplo, no delta do rio Níger), além de ser motivo de contendas pela demarcação de fronteiras terrestres ou marítimas (como no caso da península de Bekassi, disputada entre Nigéria e Camarões), chegando a ser o principal motivo de disputas em algumas guerras civis africanas. Embora algumas dessas disputas já tenham chegado a soluções pacíficas, como no caso da disputa entre São Tomé e Príncipe e Nigéria (resolvida pelo estabelecimento de uma zona de desenvolvimento conjunto), muitas outras ainda encontram-se pendentes de solução, sendo frequentemente considerado pelos governos o uso da força durante os processos de negociação. Além dos atores locais, soma-se o interesse de atores mundiais, principais importadores de petróleo, como Europa, EUA e China, os quais possuem intensa atividade na região, seja política, diplomática ou militar, a fim de defender seus interesses (CEPIK; OLIVEIRA, 2007). O mesmo padrão de conflito pode ser encontrado em áreas de exploração

---

<sup>35</sup> Para fins desse estudo, consideraremos como integrantes dessa terceira sub-região: Brasil, Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, República da Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Camarões, Guiné-Equatorial, Gabão, Congo, República Democrática do Congo (ex-Zaire), Angola, Namíbia e República da África do Sul, além da bacia do Atlântico Sul, espaço marítimo que banha esses Estados.

<sup>36</sup> As Águas Jurisdicionais Brasileiras compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não-vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de 200 milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas, onde ela ocorrer (BRASIL, 2011b).

de outros recursos naturais existentes<sup>37</sup>. Apesar da aparente melhoria de alguns índices de crescimento da região<sup>38</sup>, os benefícios trazidos com a venda destas *commodities* no mercado mundial, apoiados pelos altos preços das mesmas nos últimos anos<sup>39</sup>, raramente são divididos pela sociedade do Estado onde se encontram tais reservas, gerando desigualdade social e violência, terreno fértil para o nascimento de conflitos (KAPLAN; SCHROEDER, 2012).

Outro fator existente na sub-região é o caráter “juvenil” de governos recém-democratizados, que ainda lutam para consolidar suas instituições a fim de garantir o bem-estar de suas populações e o desenvolvimento nacional. Com instituições ainda fracas e sem infraestruturas que apoiem o desenvolvimento e a distribuição de riquezas, os Estados da região são um campo aberto para o recrudescimento de rivalidades internas e externas e, portanto, passíveis da ocorrência de guerras civis, golpes de estado e guerras de conquista. A dinâmica de conflitos africana é complexa, com desdobramentos que envolvem fatores religiosos e étnicos, dentre outros<sup>40</sup>.

Entretanto, é no ambiente marítimo que talvez se encontre o maior desafio às pretensões brasileiras para concretização de uma comunidade de segurança em seu entorno.

<sup>37</sup> Além do petróleo já citado, na região há importantes reservas de gás natural, urânio, minério de ferro, ouro, titânio, estanho, diamante, bauxita, fosfatos, manganês, cobalto, cobre, níquel, tântalo, nióbio, vanádio e carvão mineral, entre outros. Fonte: *One World – Nations Online*. Disponível em: <<http://www.nationsonline.org/oneworld/>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

<sup>38</sup> Diferentes economias africanas registaram, nos últimos dez anos, taxas de crescimento econômico elevadas, criando um clima de otimismo no continente. Por exemplo, entre as dez economias mundiais com maiores taxas de crescimento, seis são africanas. Fonte: Euronews. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2012/06/09/economistas-discutem-crescimento-africano/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

<sup>39</sup> RODRIGUES, Eduardo. Aumento dos preços das *commodities* impulsiona exportações. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,aumento-dos-precos-das-commodities-impulsiona-exportacoes,57090,0.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

<sup>40</sup> Dentre os Estados eleitos para estudo, apenas Gana, Camarões, África do Sul e mais recentemente a Namíbia, podem ser considerados estáveis, estando os outros envolvidos em algum tipo de conflito, de maior ou menor intensidade, envolvendo questões separatistas (Senegal, Gâmbia e Guiné-Bissau), com instabilidade política e ocorrência de sucessivos golpes de estado (Guiné-Bissau, República da Guiné, Costa do Marfim, Togo, São Tomé e Príncipe), com guerras civis recentes ou em andamento (Serra Leoa, Libéria, República Democrática do Congo e Angola), com conflitos étnicos e religiosos latentes ou declarados (Nigéria e Congo) ou com governos eleitos com suspeita de irregularidades no processo eleitoral (Benin, Guiné-Equatorial e Gabão). Fonte: *CIA - The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em 20 jun. 2012.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar (CNUDM), em sua Parte VII – Alto Mar, principalmente nos artigos 87, 88 e 89, consagrou a ideia de que o mar não pode ser subjugado ao domínio de qualquer soberania. Tal conceito de *Mare Liberum* foi inicialmente teorizado pelo jurista holandês Hugo Grotius (1583-1645) no início do século XVII, em sua obra *De jure praede commentarius*, em contestação à política de *Mare Clausum*, de Portugal e Espanha. Assim consagrada, a liberdade de navegação no Alto Mar é garantida a todos os Estados. Nesse contexto, o Oceano Atlântico é visto como uma das principais rotas de comércio mundial, desde a época dos grandes descobrimentos (século XV). Apesar de um relativo declínio dessa rota marítima com a abertura dos canais de Suez e do Panamá, a “bacia” do Atlântico Sul permanece como rota estratégica, por onde passam, por exemplo, 67% do petróleo destinado ao mercado europeu e 26% do petróleo destinado aos EUA (PENHA, 2000). Desse modo, proteger as suas Linhas de Comunicação Marítimas (LCM), inclusive as que atravessam o Atlântico Sul, tornam-se uma necessidade para os Estados, a fim de garantir sua sobrevivência e, para isso, o conceito de *Mare Liberum* garante flexibilidade e permanência necessárias às grandes potências na defesa de seus interesses. A reativação da 4ª Esquadra estadunidense em 2008 pode ser inserida nesse contexto, uma vez que, além do crescimento da importância do Atlântico Sul em termos de produção mundial de petróleo, tal reativação procura fazer frente à criação do Conselho de Defesa da UNASUL, vista pelos EUA como uma potencial interferência aos seus interesses na região (PENHA, 2012).

Ainda sobre a questão da presença de potências exógenas na área do Atlântico Sul, não se pode deixar de lembrar, como já citada anteriormente, a presença britânica: desde a era da *Pax Britannica* (meados do século XVIII até final do século XIX), o Reino Unido detém o controle de ilhas meso-atlânticas e peri-antárticas<sup>41</sup>, mesmo depois de sua derrocada

---

<sup>41</sup> Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas/*Falklands*, Geórgia do Sul e *Sandwich* do Sul.

como potência hegemônica, no final do século XIX. Atualmente, em virtude da redução dos recursos destinados às forças armadas britânicas, há uma grande incógnita quanto à permanência dessas ilhas como territórios ultramarinos do Reino Unido.

Nesse contexto sub-regional, o Brasil possui trunfos que, se usados sabiamente, podem render frutos para seus objetivos na criação de uma comunidade de segurança. A presença da PETROBRÁS na região do Golfo da Guiné é importante vetor de aproximação do Brasil com os Estados produtores de petróleo, dentre eles a Nigéria, um dos principais incentivadores para o fortalecimento da presença brasileira na região. Na parceria para a criação das infraestruturas e no fortalecimento das instituições dos Estados africanos, mais uma vez o Brasil se apresenta como candidato preferido ante outros, já atuando através de empresas particulares e iniciativas estatais na maioria dos Estados da sub-região, através de cooperação técnica, de defesa, comércio e investimentos (JORGE, 2012). Cabe lembrar que o Brasil foi o primeiro Estado a reconhecer a independência das ex-colônias portuguesas (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde) a partir de 1975, inaugurando oficialmente sua política africana e permitindo ganhos econômicos e diplomáticos para o Brasil (PENHA, 2012), ao contrário de outros Estados que só recentemente passaram a olhar a África com olhos menos preconceituosos, principalmente em virtude das oportunidades econômicas que agora se apresentam.

Ainda no campo dos fatores positivos, o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)<sup>42</sup>, esquecida após o fim da Guerra Fria (1991), aparece como um possível eixo principal de cooperação entre os Estados da sub-região sul-atlântica, e teve grande incentivo de Estados africanos, como Angola, que veem o Brasil como parceiro histórico da região.

---

<sup>42</sup> Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Estabelecida em 1986, pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, com base em iniciativa brasileira, a ZOPACAS é integrada por todos os 24 países banhados pelo Atlântico Sul. Fonte: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ Mesa-redonda-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-brasilia-6-e-7-de-dezembro-de-2010>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

Segundo o geógrafo Eli Alves Penha (2012), a revitalização da ZOPACAS, a partir de 2007, originalmente proposta como uma forma de impedir a nuclearização do Atlântico Sul no contexto bipolar do século XX, aparece como uma possível anteposição à tentativa dos EUA de estender o alcance da OTAN para o Atlântico Sul, e da China em penetrar com suas empresas no apoio para a criação da infraestrutura africana necessária para embasar seu desenvolvimento. O seu fortalecimento tende a se constituir como um embrião para o aparecimento de uma bacia econômica na região do Atlântico Sul, contribuindo para a formação de uma comunidade de segurança, uma vez que funciona como um aglutinador de iniciativas de coordenação política e diplomática dos atores da região, sem a participação de atores externos ao grupo.

Entretanto, apesar da revitalização da ZOPACAS, “o regionalismo por ela representado ainda não consegue conferir dinamismo próprio que permita fundamentar a existência de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul” (PENHA, 2012). A dispersão de interesses nacionais e regionais e a pouca vocação marítima dos países litorâneos ainda impede o estabelecimento de uma comunidade marítima integrada de significado regional que possa fazer frente às potências exógenas. O Atlântico Sul ainda é visto como um elemento de distanciamento entre os Estados sul-americanos e africanos, ao invés de uma oportunidade de aproximação através, por exemplo, do incremento do comércio marítimo entre os dois lados do Atlântico Sul<sup>43</sup>.

Além da ZOPACAS, o Brasil também constrói, através da atuação diplomática do Ministério das Relações Exteriores (MRE), uma série de vetores bi e multilaterais para ampliação de sua atuação no continente africano: abertura de embaixadas e realização de visitas de alto nível, para adensamento das relações bilaterais entre o Brasil e países

---

<sup>43</sup> Embora se tenha um tráfego marítimo crescente no Atlântico Sul, há muito poucas rotas diretas entre o Brasil e os portos africanos (JORGE, 2012).

africanos<sup>44</sup>; e participação em organismos multilaterais, tanto já existentes como nos casos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CDEAO), como os criados especificamente para este fim, como no caso da Cúpula América do Sul-África. Cabe também ressaltar a existência do fórum entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)<sup>45</sup> e do BRICS, os quais contam com a participação da África do Sul, importante ator africano. Portanto, a visão do Brasil como genuíno parceiro no desenvolvimento social, econômico, político e de defesa do continente africano é atualmente tangível.

Assim, para concretizar uma comunidade de segurança no Atlântico Sul, o Brasil poderia atuar mais fortemente no estímulo ao aumento das trocas comerciais entre os países, apoiando as iniciativas que visem o desenvolvimento de infraestruturas que viabilizem o incremento nas trocas comerciais, no âmbito de iniciativas bi e multilaterais. Junto a essas iniciativas diplomáticas e de cooperação técnica, os membros da comunidade do Atlântico Sul deveriam intensificar a cooperação no sentido de integrar suas capacidades de defesa, no âmbito de organismos como a ZOPACAS.

---

<sup>44</sup> Entre 2003 e 2010, foram abertas ou reativadas 20 representações consulares brasileiras na África, contando atualmente com 37 embaixadas e 2 consulados-gerais. Além disso, foram realizadas 28 visitas durante os 8 anos do governo Lula, a 23 países diferentes, e 3 visitas no governo Dilma em seu primeiro ano no cargo. Em contrapartida, no período de 2003 a 2008, 28 Chefes de Estado ou de Governo africanos realizaram 48 visitas ao território brasileiro (JORGE, 2012).

<sup>45</sup> O Fórum IBAS é uma iniciativa trilateral entre Índia, Brasil e África do Sul, desenvolvida no intuito de promover a cooperação Sul-Sul, com objetivos principais de promover: o diálogo Sul-Sul, a cooperação e posições comuns em assuntos de importância internacional; oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões das quais os países fazem parte; a redução internacional da pobreza e o desenvolvimento social; a troca de informação trilateral, melhores práticas internacionais, tecnologias e habilidades, assim como cumprimentar os respectivos esforços de sinergia coletiva; e a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte. Fonte: *IBSA Trilateral Official Website*. Disponível em: < <http://www.ibsa-trilateral.org/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

## 4 CONCLUSÃO

No âmbito do fim da II Guerra Mundial (1939-1945), num período de mudanças e incertezas, o conceito deutschiano de comunidade de segurança é inicialmente promovido, mas em virtude da cristalização das relações internacionais devido ao realismo bipolar da segunda metade do século XX, o mesmo permanece relegado a um segundo plano. Com o fim do bloco soviético em 1991, as ideias de Karl Deutsch novamente ganham força na tentativa de explicar as dinâmicas das relações internacionais, sobretudo dentro da então recém-surgida visão construtivista, na qual o ser humano seria mais um sujeito ativo do SI e suas crenças intersubjetivas comuns seriam responsáveis pela formação do mundo social, dos agentes e da estrutura, participando, portanto, da construção das relações internacionais.

Para esses autores, uma comunidade de segurança seria uma região na qual os Estados pertencentes possuiriam tanta confiança mútua que o uso do recurso da força para a resolução de desavenças seria um expediente impensável. Para obter tal *status*, certas características deveriam estar presentes: compatibilidade de valores políticos fundamentais; capacidade dos governos e dos estrados politicamente relevantes dos Estados participantes de reagirem às mensagens, necessidades e ações dos outros, rápida e adequadamente, sem recurso à violência; e previsibilidade recíproca dos importantes aspectos relacionados como comportamento político, econômico e social. Dentro desse quadro, poderiam nascer comunidades de segurança pluralistas ou amalgamadas, dependendo do grau de fusão política de seus membros, e necessariamente passariam por uma evolução para atingimento de sua consolidação, de uma fase nascente, passando por uma seguinte ascendente e por fim a uma fase madura, que poderia desembocar, no caso mais específico de uma comunidade de segurança pluralista, no nascimento de vínculos fracos ou fortes entre os Estados participantes.

Dentro da realidade brasileira atual, na qual o Estado brasileiro busca projeção regional e global, é fundamental que seu entorno possua uma estabilidade que garanta ao Brasil a tranquilidade para focar seus esforços estatais no desenvolvimento nacional. A forma pela qual o Brasil vislumbrou a possibilidade de alcançar esse objetivo foi através da formação de uma comunidade de segurança em seu entorno, constituído, segundo as palavras do Ministro de Estado de Defesa brasileiro, como sendo a América do Sul e o Atlântico Sul até a costa ocidental da África.

Dividindo-se este entorno em três espaços independentes – Cone Sul, Amazônia Continental e Atlântico Sul – apenas para fins de estudo, uma vez que há claras e inegáveis interações em diversas esferas entre eles, conclui-se que apenas o Cone Sul apresenta características suficientes para caracterizá-lo como uma possível comunidade de segurança pluralista em formação, em sua fase ascendente. Os demais espaços possuem diversos conflitos e situações que necessitam ser devidamente equacionados antes de se poder ingressar num esforço mais centrado na consumação da comunidade pretendida, sob pena de seu fracasso. Tais situações possuem diversas conotações, desde disputas fronteiriças não resolvidas, até interferência de atores exógenos que dividem as opiniões dentro do entorno brasileiro na solução de questões internas, passando por Estados fracos ou em consolidação democrática, diferenças ideológicas na condução dos assuntos de Estado, etc.

Entretanto, iniciativas que ocorrem no entorno brasileiro apresentam possíveis soluções para esses impasses: a busca por parcerias bilaterais e a criação e reativação de organismos multilaterais na região móbiliam a situação no sentido de conferir um corpo físico a essa cooperação regional. É no âmbito destes organismos e iniciativas, mais especificamente a UNASUL e seu Conselho de Defesa, bem como na ZOPACAS, que a participação brasileira deve ser definida não como um Estado que prega uma paz hegemônica em seu entorno, mas um modelo diferente, baseado não na primazia de um Estado, mas na importância igualitária



de seus membros. E a escolha natural para o caminho a ser trilhado pelo Brasil daqui em diante é, por mais simples que possa parecer, o de permanecer trilhando o caminho percorrido até agora: as principais conquistas brasileiras na construção de sua comunidade de segurança regional foram, como pode ser constatado neste trabalho, através de iniciativas bi e multilaterais, buscando a cooperação e respeitando a soberania de seus vizinhos. A proliferação de um sentimento de cooperação entre Estados limítrofes, num ambiente no qual pode até haver desentendimentos, mas que estes sejam desfeitos através do consenso e da busca de soluções nas quais os benefícios gerais sejam maiores que os individuais parece, no caso brasileiro, ser o diferencial na escolha do Brasil como parceiro preferencial, feita por seus vizinhos americanos e africanos.

Assim, as iniciativas poderão possuir não só um “corpo”, mas também uma “alma”, que consiga realmente conquistar “corações e mentes” na busca de soluções compartilhadas no combate dos problemas da região e na sua inserção positiva em âmbito global.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, ago. 1999. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 26 maio 2012.
- ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University, 1998.
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Revisión de la Defensa 2001**. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2001.
- AMORIM, Celso. **O Ministério da Defesa**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Aula Magna proferida para o Curso de Política e Estratégia Marítimas da Escola de Guerra Naval em 09 mar. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF, 2008.
- BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **UNASUL**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- BRASIL. Comando da Marinha. Instrução Normativa nº. 01/MB-MD de 07 de junho de 2011. **Conceito para a expressão “Águas Jurisdicionais Brasileiras” perante a Marinha do Brasil**.
- BUZAN, Barry. **An introduction to strategic studies: military technology and international relations**. Houndmills: Macmillan Press, 1987.
- CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como zona de paz a preservar frente a factores de turbulência intra y extra-regionales. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, João Paulo Alsina (Org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 648 p.
- CEPIK, Marco; OLIVEIRA, Lucas. **Petróleo e segurança internacional: aspectos globais e regionais das disputas por petróleo na África Subsaariana**. 191 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2007.

CHILE. Ministerio de la Defensa Nacional. **Libro de la defensa nacional de Chile**. Santiago de Chile: Ministerio de la Defensa Nacional, 1997.

DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience**. Princeton, N.J.: Princeton University, 1957.

DEUTSCH, K. W. Security Communities. In: ROSENAU, J. **International Politics and Foreign Policy**. New York: Free Press, 1961.

DEUTSCH, K. W. **Análise das relações internacionais**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1982. 327 p.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 24, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 maio 2012.

GÓES, Guilherme Sandoval. Pax Americana e doutrina Bush: dilemas da sociedade internacional na era pós-bipolar. **Ideias em Destaque**, Rio de Janeiro, nº 23, jan./jun. 2007.

HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, New York, v. 2, nº. 2, Jan. 1950. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2009187>>. Acesso em 25 jun. 2012.

HIRST, Mônica. 2008. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 49-63, dez. 2007/jan. fev. 2008.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, Oxford, v. 74, n. 3, p. 529-546, Jul. 1998.

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 maio 2012.

JORGE, Nedilson Ricardo. As relações Brasil-África e o Atlântico-Sul. In: SEMINÁRIO A SEGURANÇA COOPERATIVA E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL: IMPERATIVOS DE MUDANÇA OU A FORÇA DA TRADIÇÃO, 2012, Rio de Janeiro. **[Palestra...]**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 01 jun. 2012.

KAPLAN, Robert D.; SCHROEDER, Mark. Africa's Shaky Resurgence. **Stratfor**. 20 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/sample/analysis/africas-shaky-resurgence-robert-d-kaplan-and-mark-schroeder>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

MAHONEY, M. J. **Processos humanos de mudanças: as bases científicas da psicoterapia**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: UnB. 1981.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. **A comunidade de defesa sul-americana: uma abordagem construtivista.** Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. Disponível em: <[http://www.ppgri.uerj.br/form/Bruno\\_Marcio.pdf](http://www.ppgri.uerj.br/form/Bruno_Marcio.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2012.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul.** Curitiba: Juruá, 2009, 246 p.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às relações internacionais.** 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, 235 p.

PENHA, Eli Alves. Relações Brasil-África: os avatares da cooperação sul-atlântica. In: CONGRESSO INTERNACIONAL CULTURA, PODER E TECNOLOGIA: ÁFRICA E ÁSIA FACE À GLOBALIZAÇÃO (ALADAA), 10, 2012, Rio de Janeiro. [Anais...] Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 26 out. 2000.

PENHA, Eli Alves. Fronteira oriental brasileira nos marcos da segurança cooperativa regional. In: SEMINÁRIO A SEGURANÇA COOPERATIVA E DEFESA NO ATLÂNTICO SUL: IMPERATIVOS DE MUDANÇA OU A FORÇA DA TRADIÇÃO, 2012, Rio de Janeiro. [Palestra...]. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 01 jun. 2012.

POPPER, Karl R.; BARTLEY, W. W. **The open universe: an argument for indeterminism.** Totowa: Rowman and Littlefield, 1982.

POPPER, Karl R.. The place of mind in nature. In: Richard Q. Elvee. **Mind in nature.** San Francisco: Harper & Row, 1982.

WALDROP, Mitchell M. **Complexity: the emerging science at the edge of order and chaos.** New York: Simon & Schuster, 1992.

WENDT, Alexander. Collective Identity formation and the International State. **The American Political Science Review**, Washington, v. 88, n. 2, p. 384-396, Jun. 1994.

WENDT, Alexander. Constructing international politics. **International security**, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 71-81, Jun. 1995.

VASCONCELLOS, Silvio José Lemos; MACHADO, Simone da Silva. 2006. Construtivismo, psicologia experimental e neurociência. **Psicologia clínica**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-56652006000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652006000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 de maio de 2012.